ASSEMBLÉE NATIONALE
REÇU

'98 FEV -6 11 :35

27 M

MÉMOIRE DU GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) ET DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE

ADRESSÉ À LA COMMISSION PERMANENTE
DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
SUR
LE PLAN STRATÉGIQUE 1998-2002
D'HYDRO-QUÉBEC

FÉVRIER 1998

Introduction

Nous remercions les membres de la Commission permanente de l'économie et du travail de l'attention qu'ils accorderont à la présentation du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) / Administration Régionale Crie. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) / Administration Régionale Crie réunit neuf (9) premières nations, soit celles de Whapmagoostui, de Chisasibi, de Wemindji, d'Eastmain, de Waskaganish, de Nemaska, de Waswanipi, de Mistissini et d'Oujé-Bougoumou.

Depuis 1990, nous nous sommes présentés à trois autres occasions à des audiences de la Commission. À la fin de 1996, nous vous avons fait part de nos réflexions sur le projet de loi 50. En 1990 et de nouveau en 1993, nous sommes venus devant vous commenter les Plans de développement d'Hydro-Québec. Comme nous le verrons plus loin, nos commentaires d'alors se sont pour l'essentiel avérés justes avec le temps. En effet, au cours des dernières années, nous avons déposé, devant différentes instances et commissions, plusieurs études techniques préparées par des experts indépendants de haut calibre. Ces études démontraient de profondes faiblesses dans les prévisions et analyses produites par Hydro-Québec pour justifier ses mégaprojets. Il est malheureux que certains politiciens aient plutôt préféré voir là le signe d'une attitude foncièrement réfractaire, ce qui n'a jamais été le cas.

Nous commencerons cependant notre présentation en déplorant le fait que le gouvernement du Québec a déjà approuvé le Plan stratégique, sans même qu'au préalable le public ait eu l'occasion d'exprimer ses vues. Nous ne pouvons que dénoncer cette décision antidémocratique. Nous comprenons que les membres de la Commission ne peuvent être tenus responsables des agissements du gouvernement, et nous notons qu'effectivement, ces consultations ont lieu à l'initiative de la Commission elle-même, laquelle n'a aucun pouvoir de modifier le Plan stratégique d'Hydro-Québec. Apparemment, le gouvernement lui-même ne voit aucune nécessité de consulter le public. Nous ne pouvons éviter de conclure que, en dépit des belles paroles contenues dans le document sur la politique énergétique du gouvernement, rien n'a changé dans la façon dont cette province gère sa politique énergétique. Néanmoins, nous acceptons de bonne grâce votre invitation à faire notre présentation, et nous

espérons qu'elle ne servira pas uniquement à accumuler de la poussière dans vos archives, mais aidera à indiquer la voie vers les changements profonds qui doivent être apportés au Plan stratégique avant qu'il ne reçoive une approbation définitive.

Le Plan stratégique

Dans le décret 964-97, adopté le 30 juin 1997, le gouvernement du Québec enjoignait Hydro-Québec de soumettre un Plan stratégique devant être approuvé de façon bisannuelle. Le plan devait comprendre trois éléments fondamentaux :

1) le contexte,

2) les orientations, objectifs et stratégies à long terme proposés par Hydro-Québec, et

3) les questions économiques, environnementales, sociales et régionales reliées.

Notons d'entrée de jeu que l'analyse des dimensions environnementales et sociales requise en vertu du troisième point est totalement absente du Plan. En fait, la seule stratégie présentée dans le Plan qui porte expressément sur l'environnement vise à « faire connaître les bien-faits environnementaux des installations de production d'Hydro-Québec et de son réseau dans son ensemble ». Hydro-Québec ne doit pas confondre la responsabilité environnementale avec les relations publiques.

L'unique autre allusion d'importance aux questions environnementales se trouve dans la simple déclaration que les nouveaux projets de production devront être « acceptables d'un point de vue environnemental, conformément avec les principes du développement durable » et « bien accueillis par les communautés locales ». En principe, un tel engagement laisse entrevoir la possibilité d'une réévaluation majeure des

politiques existantes ainsi qu'un virage substantiel en matière de politique tant environnementale que sociale de la part d'Hydro-Québec. Toutefois, vu l'absence de tout développement sur ces notions dans le Plan stratégique, sans compter l'accent mis sur l'augmentation des ventes et la nouvelle capacité de production, il est permis de se demander si ce semblant de virage est réel ou illusoire.

En outre, l'analyse « régionale », présentée seulement à la dernière page du plan, passe complètement sous silence bon nombre d'enjeux d'une importance vitale pour la population du Québec, de même que d'autres qui concernent une région autochtone comme la nôtre et où nos droits en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois sont protégés par la constitution. De plus, de nombreuses questions-clés, par exemple la fiabilité du réseau, ne sont nulle part abordées.

À notre avis, le Plan stratégique proposé par Hydro-Québec va bien au-delà des « orientations, objectifs et stratégies à long terme » devant être étudiés par le gouvernement. Le ministre des Ressources naturelles a déclaré à de nombreuses reprises que les éléments qui requièrent une analyse technique fouillée devront être étudiés par la Régie, alors que ces éléments qui se rapportent plutôt à de larges orientations « politiques » devront être étudiés par le gouvernement. Comme nous le verrons, le Plan stratégique comprend de nombreux éléments — prévisions de la demande, évaluations des marchés, projections financières, etc. — qui exigent l'examen technique d'un organe compétent, que ce soit la Régie de l'énergie ou un autre organisme, suivant les lois habilitantes qui les constituent. Ces éléments ne peuvent être dûment étudiés sans un processus d'examen approfondi comportant des demandes d'informations, l'audition de témoins experts, des contre-interrogatoires et le financement des intervenants.

Hydro-Québec nous présente un Plan stratégique qui constitue un *pas en arrière en ce qui a trait à la transparence.* Non seulement les informations devant soutenir les orientations et stratégies proposées sont-elles incomplètes, mais elles ne s'appuient sur aucunes données ou références, rendant impossible toute forme de vérification ou étude

technique. Par exemple, alors que la Plan de développement de 1993 comprenait un volume entier où étaient décrites la prévision de la demande et ses composantes, ainsi que des scénarios de forte et faible croissance de la demande, nous devons aujourd'hui nous contenter d'un simple tableau, les données d'appui étant totalement absentes. En fait, le Plan ne dit pas un mot sur les besoins de *puissance* du Québec et sur les moyens d'y répondre. Devons-nous comprendre que le surplus de capacité de production existant est tel que pas un seul mégawatt de puissance additionnelle ne sera nécessaire avant 2002 ? On ne peut que déplorer de telles lacunes du Plan stratégique.

Par exemple, sans présenter ni données d'appui ni scénarios de rechange concernant la croissance de la demande d'électricité, Hydro-Québec demande au gouvernement d'endosser une prévision de la demande qui prédit une augmentation annuelle de la consommation d'électricité de 2,8 p. cent en moyenne et de presque 5 p. cent dans le secteur industriel durant les dernières années du plan. Il faut rappeler que, dans les commentaires que nous avons faits à cette Commission sur les Plans de développement tant de 1990 que de 1993, nous avons soigneusement étudié les prévisions de la demande d'Hydro-Québec — présentées de façon beaucoup plus étoffée qu'elles ne le sont dans le Plan stratégique — et que nous les avons trouvées exagérées. Dans les deux cas, le temps nous a donné raison : la croissance réelle de la demande a été *de beaucoup inférieure* aux prévisions d'Hydro-Québec.

Comme nous l'avons souligné lors des audiences de décembre 1996, nous somme d'avis que la Régie de l'énergie n'est pas habilitée à approuver des projets de développement situés sur les territoires couverts par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ou à prendre des décisions qui porteraient et auraient des impacts sur le développement énergétique dans ces territoires. Autrement, la Régie empièterait sur la compétence que détiennent les comités établis en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention qui crée un régime particulier applicable aux projets de développement situés dans le nord du Québec.

Tel que le prévoit le chapitre 22, l'une des composantes fondamentales de la Convention de la Baie James et du Nord québécois est l'engagement des deux niveaux de gouvernement à soumettre tout développement futur dans le territoire de la Baie James à un processus préalable d'examen et de justification dans lequel les Cris jouiraient d'une représentation importante et tout au long duquel les intérêts et droits particuliers des Cris seraient pris en considération.

Permettez-nous de citer l'article 22.2.2 c) de la Convention :

> *« ...lorsqu'il est nécessaire, pour protéger les droits et garanties des autochtones établis en vertu de la présente Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale aux Cris leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public... »*

Toutefois, ce n'est pas en revenant à l'ancien système, dans lequel le public était exclu du processus décisionnel et Hydro-Québec justifiait ses décisions auprès du ministre à huis clos, que les droits des Cris seront respectés. Au contraire, nous appuyons le processus public et transparent que la Régie est censée mettre en œuvre. Néanmoins, lorsqu'il est question de projets dans le territoire cri, ce processus doit être modifié, afin qu'il soit conforme aux droits et obligations déterminés par la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

A. Objectif : ventes d'électricité accrues

Hydro-Québec propose, comme orientation, « d'obtenir un rendement raisonnable de ses investissements, tout en respectant l'environnement et les communautés locales ». Nous ne sommes nullement opposés à ce qu'Hydro-Québec vise un rendement raisonnable sur ses

investissements pourvu qu'en même temps, l'entreprise respecte la conservation et la protection de l'environnement et l'intégrité économique, sociale et culturelle des communautés locales.

Toutefois, Hydro-Québec propose également, comme stratégie pour atteindre cet objectif, d'augmenter sensiblement ses ventes d'électricité sur tous les marchés à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. Comme nous le verrons plus loin, une politique de croissance pour elle-même est simplement incompatible avec le respect de l'environnement et des communautés locales. Ainsi, cette politique *contredit* l'orientation fondamentale qu'elle est censée appuyer.

Après des années de débats, la politique énergétique annoncée par le gouvernement du Québec en 1996 a adopté la planification intégrée des ressources (PIR) comme cadre approprié à l'intérieur duquel les décisions en matière de planification énergétique devaient être prises. Suivant le principe fondamental de la planification intégrée des ressources, on doit chercher à répondre aux besoins énergétiques au moindre coût économique et environnemental possible. Comme toutes les technologies de production comportent des impacts environnementaux substantiels, cela implique que la production devrait être limitée à ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins d'énergie, et que l'efficacité énergétique devrait toujours être préférable. Telle était effectivement la conclusion du Débat public sur l'énergie, dans son rapport intitulé *Pour un Québec efficace*.

On retrouve cette même conclusion dans le *Rapport Brundtland* sur le développement durable, un concept qui a été formellement endossé à la fois par le gouvernement du Québec et par Hydro-Québec.

> *« Une stratégie sûre et durable de l'énergie est cruciale pour un développement soutenable : mais cette stratégie n'a pas encore été trouvée [...] Il s'ensuit qu'une nouvelle ère de croissance économique devra nécessairement se montrer moins fortement consommatrice d'énergie que l'ère précédente. Les mesures tendant à rendre plus efficace l'utilisation de*

l'énergie seront un atout majeur des stratégies énergétiques au service du développement soutenable. »[1]

Dans ce contexte, il est extrêmement troublant de voir Hydro-Québec présenter un Plan stratégique qui prévoit des augmentations importantes des ventes d'électricité, alors qu'au même moment, la société d'État gèle les objectifs d'efficacité énergétique au tiers de ceux annoncés en 1989.

Toute décision concernant la quantité d'électricité devant être produite par Hydro-Québec doit s'appuyer sur sa prévision de la demande et sur les coûts économiques et environnementaux d'une production additionnelle, comparativement aux coûts de mesures additionnelles d'efficacité énergétique. De telles décisions ne peuvent être prises que dans un contexte de planification intégrée, auquel le public participe et des experts prennent part. Si le gouvernement contourne cet examen public et endosse ce Plan stratégique, tout dépourvu qu'il soit de données pertinentes, il minera ce faisant tout le processus de PIR qui sous-tend sa propre politique énergétique.

En outre, Hydro-Québec annonce son intention d'augmenter des ventes de 40 p. cent d'ici l'an 2002. Il est intéressant de noter que le niveau de référence cité est celui des ventes à l'exportation de 1997, lesquelles se seraient limitées à 14 TWh, soit 35 p. cent de moins que les 19 TWh exportés en 1996, et plus de 40 p. cent de moins que les 24 TWh exportés en 1995.

Comment devons-nous interpréter une stratégie de ventes à l'exportation « accrues », si elles ne doivent qu'atteindre les niveaux des dernières années ? N'est-ce qu'une stratégie de relations publiques

---

1 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1988, p. 17.

destinée à impressionner les personnes mal informées ? Il y a une autre explication.

En dépit du refus d'Hydro-Québec de divulguer les niveaux exacts de ses réservoirs, il est clair qu'ils sont très bas, ce qui explique la décision d'Hydro-Québec de réduire ses exportations à 14 TWh en 1997. Même si les précipitations ont été légèrement plus faibles que la moyenne au cours des dernières années, la principale raison des faibles niveaux des réservoirs est certainement le très haut niveau des exportations à court terme au milieu des années 1990. En fait, exactement comme à la fin des années 1980 (et ainsi que nous l'avons expliqué à la Commission en 1990), Hydro-Québec a encore une fois vendu au rabais ses réserves d'énergie, dans le but de faire face à ses besoins à court terme de revenus.

Il nous paraît clair que la raison première pour laquelle Hydro-Québec a refusé de révéler le niveau de ses réservoirs est de cacher cette vérité. Notons que les niveaux des réservoirs de beaucoup d'autres services publics d'hydroélectricité sont de notoriété publique ; certaines entreprises les affichent même sur Internet.[2] Encore une fois, Hydro-Québec invoque des « secrets corporatifs » pour camoufler la vraie nature de ses décisions de gestion — exactement comme elle l'a fait dans les années 1980 lorsqu'elle a vendu les réserves aux producteurs d'aluminium et de magnésium à un prix inférieur au coût de production.

En d'autres termes, étant donné la capacité de production actuelle du réseau existant d'Hydro-Québec, le niveau des exportations maintenu par Hydro-Québec de 1994 à 1996 (plus de 20 TWh par année, en moyenne) n'est pas soutenable. Au cours des dernières années, la société d'État n'a pu maintenir ce niveau qu'en abaissant ses réservoirs à des niveaux inquiétants. Dans l'avenir, elle entend construire de nouveaux équipements de production afin de pouvoir maintenir en tout temps ce

---

2 Voir http://137.82.194.74/powersupply/wha/reslevel.htm (B.C. Hydro) et http://www.hydro.mb.ca/system_operations/lake_wpg_level_forecast. html (Manitoba Hydro).

niveau des exportations. Voilà pourquoi de nouveaux équipements de production sont nécessaires afin de rétablir les exportations en 2002 à leur niveau de 1994-1996 ; pour cette raison, il serait approprié de décrire ces nouvelles installations comme étant construites pour l'exportation.

D'où cette énergie est-elle censée provenir ? Le Plan stratégique ne le précise pas, mais on voit difficilement comment Hydro-Québec pourra augmenter sa capacité de production de presque 40 TWh sans de nouveaux développements sur les rivières Grande-Baleine et Rupert, dans les territoires cris. À ce sujet, la position de la nation crie est on ne peut plus claire. Nous sommes radicalement opposés à la construction de nouveaux développements hydroélectriques dans le nord du Québec à des fins d'exportation, et nous rejetterons tout projet de développement qui menace le mode de vie des Cris. Nous demeurons prêts, comme nous le rappellerons plus loin, à étudier la possibilité de projets soutenables et de faible impact, mais nous demeurons résolument opposés aux mégaprojets destructeurs.

En omettant de préciser des projets particuliers, Hydro-Québec cherche à obtenir une approbation pour augmenter la taille de son réseau de production sans entrer dans un débat sur les coûts environnementaux et sociaux de ses nouveaux projets. Le Plan stratégique fait plutôt une allusion oblique à un « portefeuille » de projets parmi lesquels Hydro-Québec fera un choix, en se fondant sur trois critères : le coût des projets doit être inférieur à 2,87 ¢/kWh, ils doivent être « environnementalement acceptables », et ils doivent être acceptables pour les communautés locales. Nous étudierons chacun de ces points en détail.

1. Coût

Ces nouveaux projets seront-ils rentables, ou créeront-ils de nouveaux fardeaux que les abonnés devront assumer ? Là encore, le Plan stratégique est muet. Les représentants d'Hydro-Québec ont déclaré qu'ils pouvaient construire 40 TWh de production additionnelle pour moins de 3 ¢/kWh, mais il n'en ont encore fourni aucun exemple, sinon les

détournements de la Bersimis, lesquels ne comptent que pour 2 TWh. Aussi récemment que l'an dernier, Hydro-Québec estimait que ses coûts évités dépassaient largement 4 ¢/kWh. Mais même là, l'affirmation que l'objectif de 3 ¢ peut être atteint à une aussi grande échelle — même en incluant les rivières Grande-Baleine et Rupert — ne peut être acceptée sans données à l'appui.

En fait, les détournements de ces grandes rivières sont en eux-mêmes extrêmement problématiques, tant par leurs aspects environnementaux qu'en raison du critère d'« acceptabilité pour les communautés locales » discuté plus bas. Même en mettant de côté pour l'instant la question des impacts environnementaux dans les bassins des rivières Grande-Baleine et Rupert — impacts qui n'ont jamais été évalués, puisque, jusqu'ici, Hydro-Québec se proposait d'endiguer ces rivières, non de les assécher —, les impacts de débits beaucoup plus forts sur le bassin de La Grande et sur les communautés cries avoisinantes doivent également être pris en considération. Nous le verrons plus loin, Hydro-Québec ne s'est jamais sérieusement arrêtée aux problèmes environnementaux entraînés par les *opérations* de son réseau existant, et ces détournements pourraient fort bien aggraver un problème déjà sérieux.

À cet égard, il importe d'avoir à l'esprit que les impacts des détournements de grands cours d'eau se manifestent sur une période de plusieurs années, sinon de décennies. Le Complexe La Grande n'a été complété qu'en 1996, et la pleine étendue de ses impacts n'apparaîtra qu'au cours des années à venir. Mais pour percevoir et comprendre correctement ces impacts, qui se produisent sur une très grande superficie, il faut un engagement sérieux de les *contrôler*. Malheureusement, un tel engagement est inexistant, que ce soit de la part d'Hydro-Québec ou du gouvernement du Québec. Rappelons qu'il n'y a jamais eu d'étude socio-économique ou environnementale des impacts du projet La Grande, et après la disparition de la vice-présidence à l'environnement à Hydro-Québec, cette étape critique semble plus improbable que jamais. Dans un tel contexte, notre capacité collective de prédire et de comprendre les impacts de détournements de rivières est sérieusement limitée.

Alors que le Plan stratégique indique qu'Hydro-Québec favorisera des approches qui lui permettront de réduire les délais d'exécution et diminuer les coûts de construction, et reconnaît qu'elle ajustera à la baisse ses normes de construction, rien ne laisse croire qu'Hydro-Québec sera effectivement en mesure de réduire les coûts à ce niveau dans un grand nombre de nouveaux projets. En outre, la récente tempête de verglas et les problèmes de sécurité aux barrages de La Grande démontrent la nécessité d'*accroître* la sécurité et d'assurer des installations plus résistantes, non d'arrondir les coins. Et pourtant, le seul élément dans le Plan stratégique concernant la fiabilité est un engagement de faire pression sur le Northeast Power Coordinating Council (NPCC) et le Northeast Reliability Council (NERC) pour qu'ils *réduisent* leurs normes de fiabilité. Ne serait-ce là qu'une autre indication que, avec ce Plan stratégique, l'intérêt fondamental d'Hydro-Québec est purement commercial, et non de répondre aux besoins énergétiques de la population québécoise ?

En raison des changements climatiques, maintenant officiellement reconnus par le gouvernement et par Hydro-Québec, les calculs antérieurs fondés sur les anciens relevés hydrologiques ne peuvent plus être tenus pour acquis. Il est temps de resserrer les normes, non de les assouplir. Qui plus est, l'empressement à couper les coûts mènera inévitablement à la réduction, non au renforcement, des mesures de contrôle et d'atténuation des atteintes environnementales et sociales.

Au même moment, la rentabilité de la flambée de construction proposée par Hydro-Québec dépend également des marchés d'exportation qu'elle est censée desservir. Dans son Plan, Hydro-Québec prévoit que ses revenus moyens tirés des ventes sur les marchés étrangers augmenteront de 25 p. cent en cinq ans, mais elle ne présente pas une seule donnée à l'appui de cette prédiction.

Vu les incertitudes inhérentes à tout marché des produits, et surtout à un nouveau marché en rapide évolution comme celui du marché nord-américain de l'électricité de gros, toute prévision des prix ne peut être que hautement spéculative. Il est ainsi remarquable qu'Hydro-Québec

n'inclue même pas les prix de gros de l'électricité comme paramètre dans son analyse de sensibilité, laquelle a pour but de quantifier les incertitudes majeures des prévisions financières du Plan.

Bien sûr, on ne peut avant plusieurs années dire avec certitude que la construction d'un projet hydroélectrique a été un bon ou un mauvais investissement. Il semble évident, par exemple, que la construction précoce de la Phase II du Complexe La Grande ne s'avère pas un investissement judicieux : la capacité de production résultante n'est pas requise au Québec, et l'énergie vendue à l' exportation n'a pas couvert ses coûts.[3]

2. Acceptabilité environnementale et développement durable

Hydro-Québec maintient qu'elle ne construira de nouveaux projets que s'ils sont environnementalement acceptables et conformes aux principes de développement durable. Toutefois, la société d'État n'a jamais donné d'indication des critères qu'elle utilise pour déterminer si un projet est « environnementalement acceptable » ou non, ni du forum dans lequel un tel débat pourrait d'après elle être tenu. Dans le passé, Hydro-Québec a suggéré qu'elle considère l'hydroélectricité comme durable *par définition.* Nous admettons bien sûr que *certains* projets hydroélectriques peuvent être dits soutenables, mais cela ne peut être déterminé sans tenir compte de critères tels que l'étendue des terres inondées en fonction de l'énergie et de la puissance produites, la quantité de débit réservé, l'importance de l'habitat perdu et le réel impact sur les populations animales et sur les communautés humaines.

À cet égard, il sera bon de citer le rapport de la Commission Doyon, créée par le gouvernement du Québec afin d'étudier le programme des petites centrales:

---

3 Dans une entrevue récente diffusée sur les ondes de Radio-Canada (Midi-Quinze, le 28 août 1997), André Caillé, pdg d'Hydro-Québec, a reconnu que, d'après le bilan financier de l'entreprise, les revenus d'exportations sont inférieurs aux coûts qui leur sont attribuables.

> *« Quoique l'eau soit une ressource renouvelable, l'aménagement d'une rivière a un caractère de permanence qui mérite d'être souligné : la rivière et son environnement seront irrémédiablement modifiés par la construction d'aménagements hydroélectriques. Il y a rarement retour en arrière de sorte que les barrages ne sont à peu près jamais démantelés et les lieux remis dans leur état naturel. Par conséquent, si l'eau est une ressource renouvelable, il peut être hasardeux de prétendre qu'une rivière aménagée l'est également. » (section 7.2.2.1)*

Par ailleurs, le développement durable ne peut être défini en faisant abstraction des questions d'équité. Notre expérience nous a montré que les Cris ont supporté la majeure partie des coûts du développement hydroélectrique sur leur territoire et que le sud du Québec en a récolté la grande partie des bénéfices. Ici, citons de nouveau le rapport Brundtland :

> *« La problématique des besoins et du bien-être doit intégrer des variables non économiques, telles l'éducation et la santé comme des fins en soi, la pureté de l'air et de l'eau, la protection de la nature dans toute sa beauté. [...] Modifier la qualité de la croissance, cela signifie aussi changer notre approche du développement pour tenir compte de tous ses effets. À titre d'exemple, un projet hydroélectrique ne peut être envisagé que sous le seul angle de la production d'électricité ; il faut également s'arrêter à ses effets sur l'environnement local et sur les moyens d'existence des intéressés. Ainsi, l'abandon d'un tel projet pourrait être une mesure de progrès et non de régression, s'il s'agissait, notamment, de ne pas perturber un système écologique rare. »*[4]

---

4 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1988, p. 63.

Suivant ces critères, il paraît évident que bon nombre des projets construits par Hydro-Québec dans le passé ne peuvent être considérés comme durables. Le développement hydroélectrique au Québec implique l'inondation de grandes superficies d'écosystèmes à la fois terrestres et aquatiques, et le tort causé aux Cris et aux territoires dont ils dépendent a été incalculable. Les réservoirs au Québec couvrent maintenant une superficie comparable à celle qui est actuellement consacrée à l'agriculture. La production de chaque TWh implique l'inondation de 150 à 175 km² de terres et d'eau. En outre, les projets hydroélectriques des deux dernières décennies ont pour la plupart comporté des détournements complets de rivières, *sans aucun débit réservé*, débit qu'Hydro-Québec reconnaît maintenant comme essentiel pour réduire les dommages environnementaux entraînés par les projets hydroélectriques.

En vérité, d'après ces critères, les principaux barrages d'Hydro-Québec se comparent défavorablement à d'autres grands barrages dans le monde. D'après des données compilées par Robert Goodland, de la Banque mondiale, le rapport entre les régions inondées et la puissance installée du projet La Grande se situe à près de 1 km² par mégawatt, alors que les mêmes rapports pour bon nombre de grands barrages — y compris le barrage de Grande Coulée aux États-Unis et même celui des Trois-Gorges en Chine ! — se situent autour de un dixième de cette valeur.[5]

En outre, il est impossible de qualifier le réseau actuel ou futur d'Hydro-Québec de «durable» sans aborder les questions environnementales associées à l'*exploitation* de son réseau étendu de réservoirs et sa gestion de rivières, un point sur lequel le Plan stratégique est encore muet. On n'y fait pas mention non plus de l'implication des communautés touchées dans la gestion du réseau afin d'en minimiser les impacts. Notons en passant qu'il n'y a jamais eu d'examen public des opérations du réseau d'Hydro-Québec.

---

5 Robert Goodland, « Environmental Sustainability in the Hydro Industry », in *Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future,* compte rendu d'une initiative conjointe de l'UICN et de la Banque mondiale sur les grands barrages (1997), p. 87.

Le Plan fait également allusion à des cibles de réduction d'émissions de CO_2. Il est bien connu que les réservoirs libèrent des quantités importantes de dioxyde de carbone et de méthane durant de nombreuses années, même si on ne s'entend pas sur les quantités exactes. Ces émissions devraient être incluses dans l'inventaire des libérations de gaz à effet de serre du Québec, mais ne le sont pas ; elles devraient également figurer dans les comparaisons de l'hydroélectricité avec d'autres sources d'énergie.

D'après son Plan, Hydro-Québec entend adopter les normes ISO 14001 en matière de gestion de l'environnement. Comme ces normes ont été élaborées pour le secteur privé, Hydro-Québec devrait s'assurer de rendre des comptes au public de la mise en œuvre des nouvelles normes de gestion, comme il convient pour une société d'État responsable de la supervision d'une grande partie des terres et eaux du Québec.

En ce qui a trait à la production future, Hydro-Québec offre certains espoirs. Le Plan indique qu'Hydro-Québec entend réaliser une production additionnelle d'énergie à partir de « détournements *partiels* de rivières ». La définition fournie en marge fait référence au maintien « d'un débit réservé acceptable sur le plan environnemental dans le lit original de la rivière ». Antérieurement, Hydro-Québec s'est vigoureusement opposée à ce principe, et s'il devait vraiment être adopté, cela refléterait un virage important en matière de politique environnementale.

Il vaut la peine de souligner que la Commission Doyon, chargée d'étudier le programme des petits barrages d'Hydro-Québec, a été très préoccupée par la question du débit réservé. Elle a reproché au ministère de l'Environnement et de la Faune de n'avoir pas établi une politique claire à ce sujet, mais aussi souligné que le critère alors sous étude par le Ministère (appelé « Q 2-7 ») était inadéquat. À notre avis, la politique concernant « le débit réservé acceptable sur le plan environnemental » devrait être déterminée au moyen d'un processus d'examen avant que tous nouveaux détournements ne soient autorisés.

Une telle politique aurait bien entendu des conséquences économiques. Plus il y aura d'eau qui franchit le barrage, moins il y restera d'eau pouvant servir à la production. Comme les coûts demeurent les mêmes et que la production diminue, le coût du kilowattheure doit inévitablement augmenter. Pour cette raison, le critère selon lequel le coût de la nouvelle production ne pourra excéder 2,87 ¢/kWh — bien en deçà des évaluations antérieures d'Hydro-Québec de ses projets futurs — rend la concrétisation de la politique de débit réservé à laquelle il est fait allusion dans le Plan stratégique très peu probable.

3. Acceptabilité pour les communautés locales

D'après le Plan stratégique, les nouveaux projets « doivent être bien accueillis par les communautés locales ». À plusieurs occasions, les représentants d'Hydro-Québec ont indiqué que la société d'État « abandonnerait » tout projet s'il était clair que la communauté locale ne souhaitait pas qu'il soit réalisé.

Hydro-Québec n'a pas caché qu'elle s'intéressait au détournement de la Grande rivière de la Baleine dans le bassin de la Grande rivière, mais la communauté de Whapmagoostui a rejeté ce projet en termes clairs et sans équivoque. Les 28 et 29 juillet 1997, un référendum a été tenu à Whapmagoostui, et 92 p. cent de la population a voté « en faveur de l'opposition à tout projet de développement reposant sur la modification du cours naturel de la rivière Grande-Baleine ». Cette position a depuis été adoptée par résolution formelle à la fois par le Conseil de bande de Whapmagoostui et par l'Assemblée générale des Cris, l'organe décisionnel suprême de la nation crie.

Nous présumons donc que la Grande rivière de la Baleine ne figure plus dans le « portefeuille » de projets de détournements de rivières auquel le Plan stratégique fait allusion. Nous prions la Commission de clarifier cette question lors de ses prochaines audiences avec Hydro-Québec.

Afin d'augmenter l'acceptabilité des projets pour les communautés locales, le Plan stratégique annonce l'intention d'Hydro-Québec de créer des sociétés en commandite avec ces communautés. Ces dernières seraient appelées à investir directement dans les projets à titre de commanditaires d'Hydro-Québec, laquelle agirait comme commandité. Hydro-Québec serait responsable du financement, de la réalisation et de l'exploitation de ces projets. La conception et la mise en œuvre de mesures d'atténuation seraient réalisées en consultation avec les communautés hôtes. Les profits tirés des sociétés en commandite seraient partagés par les commanditaires en proportion de leur capital investi.

Même si cette proposition semble à première vue novatrice et positive, rien n'indique que de telles sociétés en commandite seraient profitables pour les communautés hôtes. Le type de partenariat proposé dans le Plan stratégique ne permet pas aux communautés hôtes d'exercer quelque contrôle que ce soit sur les développements se produisant sur leur territoire. Il est en fait proposé que les communautés hôtes partagent les risques financiers avec Hydro-Québec, alors que celle-ci conserverait seule le contrôle et la gestion des opérations.

Dans notre présentation à la Table de consultation du Débat public sur l'énergie, déposée en août 1995, nous avons déclaré que nous ne sommes pas opposés au développement dans le nord du Québec, mais que nous nous opposons fortement aux développements hydroélectriques massifs. Nous avons également affirmé que nous étions prêts à discuter d'autres formes de développement hydroélectrique telles que des projets hydroélectriques au fil de l'eau, ceux ne comportant pas de détournement de cours d'eau, etc. Nous avons également demandé que soit mis sur pied un nouveau partenariat grâce auquel les communautés cries pourraient tirer des bénéfices économiques réels et substantiels des activités de développement sur leur territoire. Nous réitérons devant la Commission nos déclarations faites à la Table de consultation. Un véritable partenariat signifie que nous exercerons un contrôle réel et aurons vraiment une voix dans la gestion du développement sur notre territoire.

Un véritable partenariat signifie également que les peuples autochtones joueraient un rôle central au moment de décider si les projets proposés doivent aller de l'avant ou non, quels types de projets devraient être mis en œuvre (y compris l'option de modifier la conception d'un projet ou de suggérer des solutions de rechange moins dommageables) et quels projets devraient avoir priorité. De même, les peuples autochtones, en collaboration avec leurs voisins non autochtones, doivent avoir une voix forte en ce qui a trait au contrôle des opérations et de la gestion des barrages, et aussi en ce qui concerne les activités rattachées au développement énergétique sur leur territoire. Nous devons également être assurés de bénéficier économiquement, environnementalement et socialement de ces projets. Les sociétés en commandite proposées par Hydro-Québec ne répondent pas à nos attentes. Nous sommes cependant prêts à discuter d'autres formes de partenariats, mais la nature d'un partenariat éventuel ne peut être déterminée sans un accord de nation à nation entre les Cris et les gouvernements du Québec et du Canada.

B. Le déréglementation de la production

On trouve dans le Plan stratégique les grandes lignes d'une proposition qu'Hydro-Québec présentera sous peu à la Régie de l'énergie. D'un côté, nous jugeons fort inapproprié qu'Hydro-Québec cherche à obtenir *a priori* l'approbation gouvernementale d'une proposition qu'elle n'a même pas encore soumise à l'organisme de réglementation. Il appartiendra à la Régie de l'accepter, la rejeter ou la modifier. En adoptant à l'avance la proposition d'Hydro-Québec, le gouvernement préjugerait une question d'ordre réglementaire.

D'un autre côté, nous sommes très préoccupés par les implications de cette proposition. Essentiellement, Hydro-Québec cherche à faire en sorte que sa production soit traitée de la même manière que le gaz naturel est traité dans la réglementation de Gaz Métropolitain. Elle souhaite que sa propre électricité soit vue comme un produit qui est « acheté » par le service de distribution d'Hydro-Québec. Le prix auquel le

produit serait ainsi « acheté » serait garanti par la Régie, laquelle n'aurait alors aucun droit d'examiner les coûts de production réels, aussi longtemps que le prix plafond serait respecté. Cette proposition est inacceptable.

Il y a une très bonne raison pour laquelle la production d'Hydro-Québec devrait être réglementée de façon différente que celle d'un distributeur de gaz naturel comme Gaz Métropolitain : cette société ne *produit* pas elle-même le gaz qu'elle vend. La structure proposée par Hydro-Québec serait plus facilement compréhensible si la société d'État devait scinder ou privatiser tous ses actifs de production, comme beaucoup de services publics américains font présentement. Cependant, Hydro-Québec et le ministre ont laissé à entendre que cela était hors de question. Au contraire, ils veulent gagner sur les deux tableaux : conserver le contrôle quasi total de la production d'électricité, au sein de la société d'État, et en même temps lui permettre de fonctionner sans presque aucun contrôle réglementaire de la production.

Si le Québec devait s'orienter vers un marché déréglementé de la production d'électricité, il ne suffirait pas de séparer simplement la division de production d'Hydro-Québec : celle-ci devrait également être scindée à son tour, afin de créer un marché véritablement concurrentiel. Rappelons-nous que la bourse de commerce du gaz naturel, le supposé modèle d'une telle déréglementation, est extrêmement compétitive, comportant un grand nombre de producteurs concurrents. Si des mesures sont prises pour déréglementer la production sans autoriser la création d'un marché concurrentiel, le résultat ne sera nul autre que le remplacement d'un monopole réglementé par un monopole *déréglementé*.

Nous reconnaissons les avantages potentiels nombreux de l'adoption de la concurrence dans l'industrie de l'électricité : concurrence accrue, diversité accrue de la production, incitations accrues pour les industries à devenir plus efficaces sur le plan énergétique, dépendance moindre sur le gouvernement pour des garanties financières servant à soutenir une dette publique considérable pour des mégaprojets et, bien entendu, la fin du règne de l'État dans l'État qu'Hydro-Québec est devenue.

Nous constatons cependant qu'il existe peu d'intérêt ou d'ouverture pour une telle évolution au Québec. Nous serions en effet grandement étonnés si ce gouvernement, surtout en période préélectorale, annonçait la scission d'Hydro-Québec.

D'après sa loi habilitante, la Régie de l'énergie *doit* déterminer la base tarifaire d'Hydro-Québec, suivant la valeur d'actifs judicieusement acquis, y compris ceux qui servent à la production. Les tentatives d'Hydro-Québec d'éviter l'examen réglementaire de ses actifs de production existants vont ainsi directement à l'encontre de la philosophie de la réglementation qui anime la loi concernant la Régie de l'énergie. De tels efforts sont en effet conséquents avec l'objectif plus large d'Hydro-Québec d'éviter tout contrôle réglementaire de la production. Rappelons-nous que, dans son mémoire présenté à cette Commission sur le projet de loi 50, Hydro-Québec avait demandé que ses activités de production soient *entièrement* exclues de la portée de la Loi. Et plus récemment encore, dans une entrevue accordée au *Soleil*, M. Caillé observait — incroyablement — que la Régie n'avait rien à dire sur les investissements d'Hydro-Québec dans de nouveaux équipements. De telles tentatives ne devraient pas être endossées par la Commission.

C. Développement international

L'une des grandes questions fondamentales en cette ère de globalisation est le développement des marchés internationaux. Néanmoins, nous devons exprimer notre profonde inquiétude lorsque nous lisons qu'Hydro-Québec entend « saisir les occasions d'affaires qui s'offrent à elle sur les marchés internationaux [...] pour assurer la pérennité de sa croissance, de son savoir-faire et de son expertise, comme de l'ensemble de l'industrie électrique québécoise ». (p. 41)

Nous apprenons maintenant que, parce que les « perspectives de développement liées aux activités de base d'Hydro-Québec, ici et en périphérie du Québec, apparaissent insuffisantes pour assurer la poursuite

de sa croissance et celle de l'industrie au-delà des 10 prochaines années », Hydro-Québec considère qu'il est de première importance d'étendre ses activités à l'étranger. En d'autres termes, ayant construit tous les grands barrages qu'on pouvait construire au Québec, il est temps que la société d'État exporte ses activités destructrices au reste du monde.

Ce n'est guère un secret que, comme au Québec, la vaste majorité des sites hydroélectriques non exploités dans le monde, que ce soit en Amérique latine ou en Asie, sont situés sur des territoires et régions habités principalement par des peuples autochtones.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les Cris ont mené une lutte longue et épuisante contre Hydro-Québec afin de préserver leurs terres et leur mode de vie. Si nous avons réussi dans une certaine mesure, c'est en bonne part parce que nous avions accès à une aide légale et technique de haut niveau. Sans notre combat compliqué et coûteux, la Grande rivière de la Baleine aurait été semée de barrages il y a longtemps.

Notons en passant qu'en 1991, la ministre de l'Énergie et des Ressources Mme Lise Bacon a déclaré que, si le projet Grande-Baleine n'était pas opérationnel en 1998, nous allions geler dans le noir. Elle avait raison : nous avons effectivement gelé dans le noir en 1998. Mais le projet Grande-Baleine n'aurait aidé en rien ; simplement, il aurait ajouté 3 200 MW au surplus existant d'Hydro-Québec, ce qui aurait sûrement entraîné des hausses tarifaires importantes, au lieu du gel des tarifs annoncé dans le Plan stratégique.

Comment nos frères partout dans le monde protégeront-ils leurs terres de leurs compagnies d'électricité locales, alors que celles-ci disposeront de toutes les ressources financières et techniques d'Hydro-Québec ? Quelle responsabilité le Québec prendra-t-il de la destruction qui aura lieu, non en son nom, mais pour son profit, et avec l'aide de ses ressources financières et humaines ?

Bien sûr, nous observons que cette poussée mondiale en faveur de la construction de barrages est un fait accompli. Hydro-Québec s'est énergiquement engagée dans cette direction depuis plus d'un an. L'été dernier, Hydro-Québec et le ministère des Ressources naturelles ont payé pour que des dirigeants de services publics partout en Amérique latine viennent à Montréal assister à une grande réunion devant apparemment servir à vendre l'expertise d'Hydro-Québec en matière de construction de barrages. Jusqu'ici, par contre, le public n'a jamais été invité à commenter cette politique. Nous serions négligents de ne pas profiter de l'occasion pour exprimer nos préoccupations très sérieuses au sujet des implications de la nouvelle stratégie internationale d'Hydro-Québec.

D'après le Plan stratégique, « l'acceptation des projets par les communautés locales est une des conditions essentielles du parachèvement du potentiel hydroélectrique envisagé par l'entreprise ». La même chose devrait être vraie pour les développements hydroélectriques auxquels Hydro-Québec participe à l'étranger. Hydro-Québec devrait s'engager à se retirer de tout projet à l'étranger qui n'obtient pas l'appui des communautés hôtes, et devrait remettre des rapports périodiques à l'Assemblée nationale démontrant le respect de cet engagement.

Recommandations

Nous déplorons le fait que le gouvernement du Québec ait déjà approuvé le Plan stratégique. Tel qu'adopté, le Plan stratégique n'est pas acceptable pour les raisons qui suivent.

- Les informations présentées par Hydro-Québec à l'appui de ses orientations et de sa stratégie sont incomplètes au point de rendre impossibles toute vérification ou tout examen technique.

- Le Plan stratégique va au-delà des orientations, objectifs et stratégies à long terme requis, en incluant de nombreux éléments, tels que les prévisions de la demande au Québec,

des évaluations des marchés extérieurs et des projections financières, qui ne peuvent être étudiés sans un processus approfondi d'examen comportant des demandes d'informations, la comparution de témoins experts, des contre-interrogatoires et le financement des intervenants.

- Le Plan stratégique est étonnamment muet au sujet des conséquences environnementales et sociales de ses orientations et stratégies, et les analyses des répercussions environnementales et sociales du Plan requises en vertu du décret 964-97 sont totalement absentes.

- La stratégie visant à augmenter sensiblement les ventes d'électricité sur tous les marchés, telle que proposée par Hydro-Québec, n'est pas conforme au principe du développement durable endossé par le gouvernement du Québec.

- Le Plan stratégique ne fournit pas d'informations satisfaisantes pour évaluer la rentabilité des exportations d'électricité proposées, et sont absentes toutes données à l'appui de l'affirmation que 40 TWh de nouvelle capacité de production peuvent être développés à un coût inférieur à 3 ¢ du kilowattheure.

Nous proposons donc que le Plan stratégique soit modifié de façon suivante :

- que tous les éléments autres que ceux qui sont requis par le décret 964-97, et en particulier toutes les données quantitatives non justifiées, soient retirés du Plan et soumis à l'examen d'un organe compétent, que ce soit la Régie de l'énergie ou d'autres organismes, suivant leurs lois habilitantes ;

- que le Plan soit modifié de manière à inclure une analyse complète de ses implications environnementales et sociales, tel que requis par le décret 964-97 ;

- que la proposition de construire de nouvelles centrales afin de desservir le marché de l'exportation soit retirée ;

- que des modifications soient apportées au Plan stratégique afin de reconnaître que toute forme de partenariat avec les peuples autochtones doit au préalable faire l'objet d'un examen et d'un accord, sur une base de « nation à nation » ; et

- qu'Hydro-Québec s'engage à se retirer de tous les projets à l'étranger qui ne seront pas appuyés par les communautés hôtes, et qu'elle présente à l'Assemblée Nationale des rapports périodiques démontrant son respect de cet engagement.

En outre, les éléments suivants devraient être ajoutés au Plan stratégique :

- Hydro-Québec devrait faire une priorité majeure de la fiabilité de son réseau de transport et de la sécurité de ses centrales. Dans le contexte actuel, les dispositions du Plan stratégique concernant l'engagement d'Hydro-Québec à faire pression sur le NPCC et le NERC afin qu'ils *réduisent* leurs critères de fiabilité devraient être éliminées ;

- Hydro-Québec devrait s'engager à maintenir un programme de contrôle à long terme afin de suivre les impacts environnementaux de ses principales installations, y compris une vérification environnementale complète du projet La Grande ; et

- Hydro-Québec devrait s'assurer d'avoir un apport du public relativement aux normes de rendement qu'elle propose comme

base pour satisfaire aux normes ISO 14001 et pour participer au programme relié de l'Association canadienne de l'électricité mentionné dans le Plan.

* * *

SUBMISSION OF THE GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) AND THE CREE REGIONAL AUTHORITY

ADDRESSED TO THE COMMISSION PERMANENTE
DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
ON
HYDRO-QUÉBEC'S STRATEGIC PLAN 1998-2002

FEBRUARY 1998

Introduction

We thank the members of the Commission permanente de l'économie et du travail for the attention they bring to hear the submission of the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) / Cree Regional Authority. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) / Cree Regional Authority include nine (9) first nations known as Whapmagoostui, Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Nemaska, Waswanipi, Mistissini and Oujé-Bougoumou.

This hearing represents the fourth time we have appeared before this Commission since 1990. At the end of 1996, we appeared before you to comment on Bill 50. In 1990 and again in 1993, we appeared before you to review Hydro-Québec's Development Plans. As we shall see below, the comments we made have essentially proven correct with the passage of time. In effect, over the last few years, we have filed a number of technical studies, prepared by highly reputed independent experts, before various bodies and commissions. These studies demonstrated profound weaknesses in the forecasts and analysis produced by Hydro-Québec to justify its megaprojects. It is unfortunate that certain politicians have chosen to see these reports as evidence of a hostile attitude on our part, which has never been the case.

It is unfortunate that certain politicians and journalists have preferred to view these technical reports as a sign of an attitude of fundamental resistance, which was never the case.

We start however by deploring the fact that the Québec government has already approved the Strategic Plan, without any prior opportunity for the public to comment on it. We can only denounce this undemocratic decision. We realize that the members of this Commission are not responsible for the Government's actions, and note that, indeed, these consultations are held at the initiative of the Commission itself, which has no power to modify Hydro-Québec's Strategic Plan. Apparently, the Government *per se* sees no need to consult the public. We cannot escape the

conclusion that, despite the fine words of the government's energy policy document, nothing has changed in the way this province manages its energy policy. Nevertheless, we graciously accept your invitation to make our presentation, and we hope that our submission will not simply gather dust in your archives, but will help show the way to the real and significant changes that must be made to the Strategic Plan before it is given definitive approval.

The Strategic Plan

In Order-in-Council 964-97, adopted on July 30, 1997, the government of Québec instructed Hydro-Québec to submit a Strategic Plan for approval on a biennial basis. The plan was to contain three main elements:

1) the context,
2) the orientations, objectives and long-term strategies proposed by Hydro-Québec, and
3) related economic, environmental, social and regional issues.

Let us note from the outset that analysis of the environmental and social issues required under the third point are absent from the Plan. Indeed, the only strategy presented in the Plan which directly concerns the environment is "to communicate the environmental benefits of Hydro-Québec's generating facilities and its system as a whole." Hydro-Québec must not confuse environmental responsibility with public relations.

The only other significant reference to environmental issues is found in the bare assertion that new generation projects will have to be "acceptable from an environmental point of view, in conformity with the principles of sustainable development" and "well received by local communities." In principle, this undertaking suggests the possibility of major

reassessment of existing policies and a substantial shift in both environmental and social policy on the part of Hydro-Québec. However, the lack of any development of these notions in the Strategic Plan, coupled with the emphasis on increasing sales and new generating capacity, raise doubts as to whether this apparent policy shift is real or illusory.

Furthermore, the "regional" analysis, presented only on the last page of the plan, completely ignores many issues of vital importance to the Québec population, as well as those, relevant to a Native region such as our own and where our rights under the James Bay and Northern Quebec Agreement are constitutionally protected. Also, many key issues are not addressed at all, such as system reliability.

It is our view that the Strategic Plan proposed by Hydro-Québec goes far beyond the "orientations, objectives and long-term strategies" to be reviewed by the government. The Minister for Natural Resources has stated on numerous occasions that elements which require detailed technical analysis are to be reviewed by the Régie, whereas those which refer rather to broad, "political" orientation should be reviewed by the government. As we shall see, the Strategic Plan includes many elements – load forecasts, market assessments, financial projections, etc. – which require technical review by a competent body, whether it be the Régie de l'énergie, or other bodies, according to their enabling legislation. These elements cannot be properly reviewed without a thoroughgoing regulatory process involving information requests, expert witnesses, cross-examination and intervener funding.

Hydro-Québec presents us with a Strategic Plan that represents step backward in terms of transparency. The information to support the proposed orientations and strategies is not only incomplete but also unsupported by any data or reference material, so as to make any verification or technical review impossible. For instance, where the 1993

Development Plan presented a full volume describing the load forecast and its components, with scenarios for high and low demand growth, now we are limited to a single table, with no supporting information whatsoever. Indeed, there is not a single word in the Plan about Québec's *capacity* needs and how they will be met. Are we to conclude that the existing surplus capacity is so great that not a single megawatt of new capacity is needed before 2002? We can only deplore the lack of information of the Strategic Plan.

For instance, without presenting either background data or alternate scenarios for growth in electric demand, Hydro-Québec asks the government to endorse a load forecast averaging an annual increase in energy consumption of 2,8% and almost 5% annual increase in the industrial sector in the later years. It is worth mentioning that, in our comments to this Commission on both the 1990 and 1993 Development Plans, we carefully reviewed Hydro-Québec's load forecasts — presented in far more detail than they are in the Strategic Plan — and found them to be seriously exaggerated. In both cases, history proved us correct : real load growth was far below that predicted by Hydro-Québec.

As we pointed out in the hearings on Bill 50 in December 1996, it is our view that the Régie de l'énergie has no jurisdiction to approve development projects located on the territories covered by the James Bay and Northern Québec Agreement, or to render decisions which would have impacts on and affect energy development on this territory. Otherwise, the Régie would encroach upon the jurisdiction of the committees established under chapters 22 and 23 of the Agreement, which creates a regime that applies to the development projects in the northern Québec.

As provided in section 22, one of the fundamental components of the JBNQA is the commitment of the two levels of government to submit all future developments in the James Bay territory to a prior review and justification process in which the Crees enjoy significant representation and

throughout which the particular interests and rights of the Crees are to be taken into account.

We find it appropriate to quote section 22.2.2.c) of the agreement:

> *"The said regime provides for ... A special status and involvement for the Cree people over and above that provided for in procedures involving the general publicv through consultation or representative mechanisms wherever such is necessary to protect or give effect ot the rights and guarantees in favour of the Native people established by and in accordance with the Agreement."*

It is not by returning to the old system, whereby the public is excluded from the decision-making process and Hydro-Québec justifies its decisions to the Minister behind closed doors, that Cree rights will be respected. Rather, we support the public and transparent hearing process that the Régie is meant to apply. However, when dealing with projects in the Cree territory, this process needs to be altered, to conform with the legal rights and obligations established by the James Bay and Northern Québec Agreement.

A. Objective: increased electricity sales

Hydro-Québec proposes, as an orientation, "to obtain a reasonable return on its investments, respecting the environment and local communities." We have no quarrel with Hydro-Québec targetting a reasonable return on its investments, if at the same time it actually respects the conservation and protection of the environment and the economic, social and cultural integrity of local communities.

However, Hydro-Québec also proposes, as a strategy to meet this goal, to significantly increase electricity sales in all markets within and outside Québec. As we shall see below, a policy of growth for its own sake is simply incompatible with respect for the environment and for local communities. This policy thus *contradicts* the fundamental orientation it is meant to support.

Following years of painful debates, the energy policy announced by the Government of Québec in 1996 adopted Integrated Resource Planning (IRP) as the appropriate framework within which energy planning decisions should be made. The underlying principle of IRP is to meet energy needs at the lowest possible economic and environmental cost. Since all generating technologies have substantial environmental impacts, this implies generation should be *limited* to what is necessary to meet energy needs, and that cost-effective energy conservation should always be preferred. This was indeed the conclusion reached by the public debate on energy in its report entitled *For an Energy Efficient Québec.*

This same conclusion can be found in the Brundtland Report on sustainable development, a concept that has been formally endorsed by both the government of Québec and by Hydro-Québec:

> *"A safe and sustainable energy policy is crucial to sustainable development; we have not yet found it. (...) Any new era of economic growth must therefore be less energy-intensive than growth in the past. Energy efficiency policies must be the cutting edge of national energy strategies for sustainable development ..."*

In this light, it is extremely problematic that Hydro-Québec should present a Strategic Plan which calls for dramatic increases in

electricity sales, and at the same time freezes energy efficiency gains at a level just one third of the objective announced in 1989.

Any decisions about how much electricity Hydro-Québec needs to produce must be based on its load forecast and on the economic and environmental costs of additional generation, compared to the costs of additional energy efficiency measures. Such decisions can only be made in an integrated planning context, with public participation and careful expert review. For the government to bypass this public review and endorse this Strategic Plan, devoid as it is of any supporting data, would undermine the entire Integrated Resource Planning process which underlies the government's own energy policy.

Furthermore, Hydro-Québec announces its intention to increase its export sales by 40% by 2002. It is interesting to note that the baseline level it uses is its 1997 export sales, which (apparently) were limited to 14 TWh, a figure 35% lower than the 19 TWh exported in 1996, and over 40% lower than the 24 TWh exported in 1995.

How are we to understand a strategy of "increasing" export sales, if they are only to increase to the level of recent years? Is it merely as a public relations strategy designed to impress the uninformed? There is another explanation.

Despite Hydro-Québec's refusal to disclose the precise levels of its reservoirs, it is clear to all that they are very low, which explains Hydro-Québec's decision to reduce its exports to 14 TWh in 1997. Even if rainfall has been slightly below average in recent years, the primary reason for their low levels is almost certainly the very high levels of short-term exports in the mid-1990s. Indeed, just as it did in the late 1980s (and as we explained to this Commission in 1990), Hydro-Québec has once again sold off its energy reserves at fire-sale prices, in order to meet its short-term revenue needs.

It seems clear that the primary reason behind Hydro-Québec's refusal to reveal its reservoir levels is to hide this fact. We note that many

other hydro utilities still make their reservoir levels a matter of public record; some even post them on the Internet.[1] Once again, Hydro-Québec is invoking "corporate secrets" to conceal the true nature of its management decisions — just as it did in the 1980's when it sold off the reserves to aluminum and magnesium producers for less than the cost of production.

In other words, given the actual generating capacity of Hydro-Québec's existing system, the level of exports maintained by Hydro-Québec from 1994-96 (over 20 TWh per year, on average) is not sustainable. In these past years, it was only able to maintain this level by drawing down its reservoirs to extremely low levels. In the future, it intends to build new generating facilities in order to be able to sustain this level of exports year-in, year-out. This explains why new generating facilities are needed in order to restore exports in 2002 to the level they were at in 1994-96; for this reason, it is appropriate to describe these new installations as being built for export.

Where is this energy to come from? The Strategic Plan doesn't say, but it is hard to see how Hydro-Québec can increase its generating capacity by anywhere near 40 TWh without developing the Great Whale and Rupert Rivers, in Cree territory. On this point, the position of the Cree Nation is clear. We are strongly opposed to the construction of new hydroelectric developments in northern Québec for export purposes, and will reject any development project which ignore our rights and interests and which threatens the Cree way of life. While, as we shall discuss below, we are open to exploring the possibility of sustainable, low-impact projetcs, we remain resolutely opposed to destructive megaprojects.

In declining to specify individual projects, Hydro-Québec seeks approval for increasing the size of its generating system without entering into a debate over the environmental and social costs of its new projects.

---

[1] See **http://137.82.194.74/powersupply/wha/reslevel.htm** (B.C. Hydro) and **http://www.hydro.mb.ca/system_operations/lake_wpg_level_forecast.html** (Manitoba Hydro).

Instead, the Strategic Plan refers obliquely to a "portfolio" of projects from which Hydro-Québec will choose, based on three criteria: their cost must be under 2.87¢/kWh, they must be "environmentally acceptable," they must be acceptable to local communities. We will look at each of these points in detail.

1. Cost

Will these new projects be profitable, or will they create new burdens to be borne by the ratepayer? Again, the Strategic Plan is silent. Hydro-Québec representatives have claimed that the utility can build 40 TWh of additional supply for under 3¢ / kWh, but they have yet to offer a single example, other than the Bersimis diversions, which only account for under 2 TWh. As recently as last year, Hydro-Québec estimated its avoided costs to be substantially greater than 4¢/kWh. But, even so, this assertion that the 3¢ objective can be met on such a huge scale – even including the Great Whale and Rupert Rivers – cannot be accepted without supporting data.

Indeed, the diversions of these great rivers is in itself very problematic – both for environmental reasons and because of the criterion of "acceptability to local communities," discussed below. Putting aside for the moment the question of the environmental impacts in the Great Whale and Rupert basins – impacts which have never been assessed, since until now Hydro-Québec wanted to dam these rivers, not drain them – the impacts of greatly increased flows on the La Grande system and on the neighbouring Cree communities must also be considered. As we shall see below, Hydro-Québec has never seriously addressed the environmental problems caused by the *operations* of its existing system, and these diversions would have the potential to aggravate an already serious problem.

In this regard, it is also important to keep in mind that the impacts of major river diversions develop over a period of years, if not

decades. The La Grande Complex was completed only in 1996, and the full scope of its impacts will emerge only in the coming years. But in order to properly perceive and understand those impacts, which take place gradually over a very large area, there must be a serious commitment to *monitor* those impacts. Unfortunately, there is no such commitment, either on the part of Hydro-Québec or of the Government of Québec. It should be noted that there has never been a socio-economic or environmental audit of the impacts of the La Grande Project, and with the dismantling of the Environment Vice-Presidency at Hydro-Québec, this critical step seems more remote than ever. In this context, our collective ability to predict and understand the impacts of river diversions is seriously constrained.

While the Strategic Plan indicates that Hydro-Québec will favour approaches which will allow it to reduce lead times and cut construction costs, and acknowledges that it will reduce its construction standards, there is no evidence that Hydro-Québec will actually be able to reduce costs to this level for a great number of new projects. Furthermore, the recent ice storm and safety probems at the La Grande dams demonstrate the need for *increased* security and stronger installations, not for cutting corners. Yet, the only element in the Strategic Plan that concerns reliability is a commitment to lobby the Northeast Power Coordinating Council (NPCC) and the Northeast Reliability Council (NERC) to weaken their reliability standards. Is this but another sign that, with this Strategic Plan, Hydro-Québec's fundamental interest is commercial, and not serving the energy needs of the Québec population?

Because of the changing climate, now officially recognized by the government and by Hydro-Québec, the old calculations based on the hydrological record can no longer be taken for granted. It is time to be toughening standards, not relaxing them. Furthermore, the rush to cut costs will inevitably lead to gutting measures to monitor and mitigate environmental and social damage, rather than strengthening them.

At the same time, the profitability of the construction binge proposed by Hydro-Québec also depends on the export markets it is designed to serve. In the Plan, Hydro-Québec forecasts that its average revenue from export sales will rise by 25% in five years, but presents not a shred of evidence to support this prediction.

Given the uncertainties inherent in all commodity markets, and especially in a new and rapidly changing one like the North American wholesale electricity market, any price forecasts must be seen as extremely speculative. Thus it is remarkable that Hydro-Québec does not even include wholesale electricity prices as a parameter in its sensitivity analysis, which is meant to quantify the major uncertainties of the Plan's financial forecasts.

Of course, it is not until many years after it is built that one knows for sure whether or not a hydro project has been a good investment. It seems clear, for instance, that the early construction of La Grande Phase 2 has not turned out to be a wise investment – the resulting capacity is not needed in Québec, and the energy sold for export has not covered its costs.[2]

2. Environmental acceptability and sustainable development

Hydro-Québec claims that it will only build new projects if they are environmentally acceptable and "conform to the principles of sustainable development." However, the utility has never given any indication of the criteria it uses to determine whether or not a project is "environmentally acceptable," nor are there any indications of the forum in which such a debate might be held. In the past, Hydro-Québec has suggested that it considers hydroelectricity to be *by definition* sustainable. While we are open to the idea that *some* hydroelectric projects may indeed be characterized as

---

[2] In a recent interview on Radio-Canada (Midi-Quinze, August 28, 1997), André Caillé, CEO of Hydro-Québec, acknowledged that, according to the company's financial reports, export revenues are less than the costs attributable to them.

sustainable, such a determination cannot be made without taking into consideration criteria such as the the amount of land flooded per energy and capacity produced, the amount of reserved flow, the amount of habitat lost, and the real impact on animal populations and on human communities.

In this regard, it is worth quoting the report of the Doyon Commission, established by the Québec government to investigate the small hydro program:

> *"Though water is indeed a renewable resource, the permanence of hydroelectric developments must be emphasized: the river and its environment are irreparably modified by these developments. ... Thus, though water is a renewable resource, it would be rash to assert that a hydro development is as well." [section 7.2.2.1, our translation]*

Furthermore, sustainability cannot be defined in abstraction from questions of equity. Our experience has been that the Cree people have borne that vast majority of the costs of the hydro developments on our territory, and Southern Québec has reaped the vast majority of the benefits.

To quote again from the Brundtland report:

> *"Sustainability requires views of human needs and well-being that incorporate such non-economic variables as education and health enjoyed for their own sake, clean air and water, and the protection of natural beauty. ... Changing the quality of growth requires changing our approach to development efforts to take account of all their effects. For instance, a hydropower project should not be seen merely as a way of producing more electricity; its effects on the local environment and the*

> ***livelihood of the local community must be included in any balance sheets. Thus the abandonment of a hydro project because it will disturb a rare ecological system could be a measure of progress, not a setback to development."***[3]

Based on these criteria, it seems clear that many of the projects built by Hydro-Québec in the past cannot be considered sustainable. Hydroelectric development in Québec involves inundating substantial areas of both terrestrial and aquatic ecosystems, and the harm to the Cree people and the lands they depend on has been incalculable. Reservoirs in Québec now cover an area comparable to that currently devoted to agriculture in Québec. Each TWh of existing supply involves the flooding of 150 to 175 square kilometres of land and water. Furthermore, the hydroelectric projects of the last two decades have routinely involved total river diversions, *without any reserved flow*, which Hydro-Québec now apparently admits is essential to reduce the environmental damage caused by hydro projects.

Indeed, based on these criteria, Hydro-Québec's major dams compare unfavourably with many other large dams around the world. According to data compiled by Robert Goodland of the World Bank, the ratio of area flooded to generating capacity for the La Grande project is close to 1 square kilometer per megawatt, whereas the ratios for many large dams -- including the Grand Coulee dam in the U.S. and even the Three Gorges Dam in China! -- are less than one tenth as large.[4]

---

[3] World Commission on Environment and Development, *op. cit.*, pp. 53-54.

[4] Robert Goodland, "Environmental Sustainability in the Hydro Industry," in *Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future,* proceedings of the joint IUCN/World Bank initiative on Large Dams (1997), p. 87.

Furthermore, it is impossible to characterize Hydro-Québec's current or future system as "sustainable" without addressing the environmental issues associated with the *operation* of its extensive system of reservoirs and managed rivers, a point on which the Strategic Plan is silent. Nor does it make any mention of involving affected communities in managing the operation of its system in order to minimize the impacts. Let us note in passing that there has hever been *any* public review of Hydro-Québec's system operations.

The Plan also refers to targets for reducing CO_2 emissions. It is well known that reservoirs release significant amounts of carbon dioxide and methane over periods of many years, though there is controversy over the precise amounts. These emissions are not, and should be, included in Québec's inventory of greenhouse gas releases, and should be taken into account in comparing hydroelectricity with other energy sources.

According to the Plan, Hydro-Québec intends to implement the ISO 14001 standard concerning environmental management. As this standard was developed for the private sector, Hydro-Québec should ensure that its implementation will allow public accountability as befits a Crown corporation charged with the oversight of a large part of Québec's lands and waters.

With respect to future generation, Hydro-Québec offers some hope. The Plan states that Hydro-Québec expects to achieve additional energy production from "*partial* river diversions". The definition supplied in the margin refers to the "maintenance of an environmentally acceptable controlled flow in the original river bed". This is a principle which has been vigorously opposed by Hydro-Québec in the past, and, were it really to be implemented, it would reflect a significant shift in environmental policy.

It is worth noting that the Doyon Commission, charged with studying Hydro-Québec's small hydro program, was very concerned by the question of reserved flow. It criticized the Environment and Wildlife Department for not having a clear policy on the matter, but pointed out that the criteria then under study by the Department (known as "Q 2-7") was inadequate. -In our view, policy concerning "environmentally acceptable controlled flow" should be determined through a review process before any new diversions are authorized.

Such a policy would of course have economic implications. The more water one allows to flow past the dam, the less water is available for generation. Since costs remain the same and output diminishes, the cost per kilowatthour must inevitably rise. For this reason, the criterion that the cost of new generation projects cannot exceed 2.87 cents per kWh -- far below Hydro-Québec's past estimates of the costs of its future projects -- makes it even more unlikely that the reserved flow policy hinted at in the Strategic Plan will become a reality.

3. Acceptability to local communities

According to the Strategic Plan, new projects "must be welcomed by local communities." On a number of occasions, Hydro-Québec's representatives have indicated that it would "walk away from" any project if it was clear that the local community did not wish it to proceed.

Hydro-Québec has made clear that it is interested in diverting the Great Whale River into the La Grande system, but the community of Whapmagoostui (Great Whale) has been clear and unambiguous in its rejection of the project. On July 28 and 29, 1997, a referendum was held in Whapmagoostui, and 92% of the population cast their vote "in favour of opposing any development project having to do with an alteration to the natural flow of the Great Whale River." This position has since been affirmed by formal resolution of both the Whapmagoostui Band Council and

the Cree General Assembly, the highest decision-making body of the Cree Nation.

We therefore assume that the Great Whale River is no longer part of the "portfolio" of river diversion projects referred to in the Strategic Plan. We urge the Commission to clarify this matter in its upcoming hearings with Hydro-Québec.

In order to increase the acceptability of projects to local communities, the Strategic Plan announces Hydro-Québec's intention to launch limited partnerships with host communities. These communities would be called upon to invest directly in the projects as limited partners with Hydro-Québec, which would act as general partner. Hydro-Québec would be responsible for the financing, realization and operation of these projects. The design and implementation of mitigation measures would be realized in consultation with the host communities. Profits from the limited partnerships would be shared by the partners in proportion to their invested capital.

Even though at first blush this proposal seems innovative and positive, there is no evidence that such a limited partnership would be profitable for the host communities. Moreover, the type of partnership proposed in the Strategic Plan does not allow the host communities to exercise any control over the developments taking place on their territory. What is proposed is that the host communities shares with Hydro-Québec the financial risk, while Hydro-Québec alone would retain control of operation and management.

In our submission to the Consultation Table of the public debate on energy filed in August 1995, we stated that we are not opposed to development in Northern Québec, but we are strongly opposed to massive hydro developments. We also stated that we are ready to discuss other forms of hydroelectric development such as run-of-the-river projects, non-

diversion river projects, etc. We also called for the development of a new partnership in which the Cree communities be provided with real and substantial economic benefits from the development activities occurring on our territory. We reiterate before the Commission what we stated to the Consultation Table. A real partnership means that we must have real control and a true voice in the development taking place on our territory.

A real partnership also means that aboriginal people would play a central role in deciding whether or not proposed development projects should proceed, what kind of projects should be implemented (including the option to modify the project design and suggest less damaging alternatives) and which projects should take priority. As well, aboriginal peoples, in cooperation with their non-native neighbours, must have a strong voice in regards to the control of the running and managing of the dams, and in regard to all activities related to energy development on their territory. We must also be assured to benefit economically, environmentally and socially from these projects. The partnership in the form proposed by Hydro-Québec in its Strategic Plan does not answer our concerns. We are however open to discuss other forms of partnerships, but the nature of such a partnership cannot be established without a Nation-to-Nation agreement between the Crees and the Governments of Québec and Canada.

B. The deregulation of generation

Included in the Strategic Plan is the broad outline of a proposal Hydro-Québec will soon make to the Régie de l'énergie. On the one hand, we find it extremely inappropriate for Hydro-Québec to seek government approval *a priori* for a proposal it has not yet even presented to the regulator. It will be up to the Régie to accept it, refuse it, or modify it. For the government to endorse Hydro-Québec's proposal in advance would be to prejudge a regulatory matter.

On the other hand, we are very concerned about the implications of this proposal. In essence, Hydro-Québec seeks to have its generation treated the same way as natural gas (the commodity) is treated in regulating Gaz Métropolitain. It wishes to have its own electricity treated as a commodity that is "acquired" by Hydro-Québec's distribution department. The price at which it is so "acquired" would be capped by the Régie, which would then have no right to look into the actual costs of generation, as long as the price cap was being respected. This proposal is unacceptable.

There is, of course, a very good reason why Hydro-Québec's generation should be regulated differently than that of a natural gas distributor like Gaz Métropolitain, which does not itself *produce* the gas that it sells. The structure that Hydro-Québec is proposing could be more easily understood, if it were to spin off or privatize all of its generation assets, as many American utilities are doing. However, Hydro-Québec and the Minister have made it clear that they have no intention of doing this. Instead, they want to have it both ways: maintain near-total control of the generation of electricity, within the Crown corporation, yet allow it to function with virtually no regulatory controls over generation.

If Québec were to move to a deregulated marketplace for electric generation, it would not suffice simply to break off Hydro-Québec's generation division; that too would have to be broken up, in order to create a truly competitive marketplace. Recall that the market for commodity natural gas, the supposed model for this deregulation, is extremely competitive, with a large number of competing producers. If steps are taken to deregulate generation without allowing the development of a competitive market, the result will be to replace a regulated monopoly with an *unregulated* monopoly.

We recognize that there are potentially many advantages to moving to competition in the electric industry: increased competition, increased diversity of production, increased incentives for industry to become energy efficient, decreased dependance on the government for financial guarantees to support massive public debt for megaprojects, and, of course, the end of the State within a State government which Hydro-Québec has become.

However, we recognize that there is little interest or openness for such an evolution in Québec. We would indeed be surprised if this government, especially before an election, were to announce the break-up of Hydro-Québec's generation plants and capacity.

According to its enabling legislation, the Régie de l'énergie *must* determine a rate base for Hydro-Québec based on the value of prudently acquired assets, including those used for generation. Hydro-Québec's attempt to avoid regulatory review of its existing generation assets is thus directly contrary to the regulatory philosophy embodied in the Act concerning the Régie de l'énergie. This attempt is indeed coherent with Hydro-Québec's larger goal of avoiding all regulatory control over generation. Recall that, in its brief to this Commission on Bill 50, Hydro-Québec asked that its generation activities be excluded *entirely* from the scope of the Act. And more recently, in an interview with *Le Soleil,* Mr. Caillé remarked – incredibly – that the Régie has no say in Hydro-Québec's investments in new equipment. This attempt should not be endorsed by the Commission.

C. International development

One of the great "motherhood" issues in this era of globalization is the development of international markets. Nevertheless, we must express our profound disquiet when we read that Hydro-Québec

intends to "seize the business opportunities open to it on international markets ... to ensure its growth and the ongoing development of its expertise and that of the Quebec electric industry as a whole." (p. 41)

Now we learn that, because "the development possibilities related to its main activities here and in nearby areas are insufficient to ensure continued growth over the next 10 years," Hydro-Québec considers it of fundamental importance to expand its activities abroad. In other words, having built all the big dams it can in Québec, it is time to move on and bring its destructive activities to the rest of the world.

It is no secret that, as in Québec, the vast majority of unexploited hydro sites around the world, whether in Latin America or in Asia, are located in territories and regions inhabited for the most part by Native peoples.

As we have explained earlier, the Crees have experienced a long and exhausting struggle against Hydro-Québec in order to preserve our lands and our way of life. Without our complicated and expensive struggle, the Great Whale River would have been dammed years ago.

Let us note, in passing, that in 1991, Minister of Energy and Resources Lise Bacon stated that, if the Great Whale project were not on line by 1998, we would freeze in the dark. Indeed, we did freeze in the dark in 1998, but the Great Whale project would not have helped. Rather, it merely would have added 3,200 MW to Hydro-Québec's existing surplus. Moreover, the payments on the debt incurred to build it would surely have led to a significant rate increase, rather than the rate freeze announced in the Strategic Plan.

How are our brothers around the world going to defend their lands from their local electric companies, who now will have all the financial

and technical resources of Hydro-Québec behind them? What responsibility will Québec take for the destruction that will be carried out, not in its name, but for its profit, and with its financial and human resources?

Of course, we realize that this push for international dam-building is already a *fait accompli.* Hydro-Québec has been moving aggressively in this direction for more than a year. Last summer, Hydro-Québec and the Ministry of Natural Resources paid for utility executives from all over Latin American to come to Montreal for a large meeting apparently designed to sell Hydro-Québec's dam-building expertise. But until now, the public was never invited to comment on this policy. We would be remiss in not taking this occasion to express our profound concerns about the implications of Hydro-Québec's new international strategy.

According to the Strategic Plan, "Acceptance by local communities is one of the essential conditions for completing the development of the hydroelectric potential envisaged by the company." The same should be true of hydroelectric developments in which Hydro-Québec participates abroad. Hydro-Québec should commit itself to withdraw from any foreign projects which are not supported by the host communities, and it should make periodic reports to the National Assembly demonstrating respect of this commitment.

Recommendations

We deplore the fact that the Québec government has already approved the Strategic Plan. As adopted, the Strategic Plan is not acceptable to us for the following reasons:

- The information presented by Hydro-Québec to support its orientations and strategy is so incomplete that it renders any verification or technical review impossible;

- It goes beyond the orientations, objectives and long-term strategies required, including many elements, such as domestic load forecasts, export market assessments and financial projections, which cannot be properly examined without a thoroughgoing review process involving information requests, expert witnesses, cross-examination and intervener funding;

- It is dramatically silent about the environmental and social consequences of its orientations and strategies, and the analyses of the environmental and social implications of the Plan required by Order-in-Council 964-97 are completely absent;

- The strategy to significantly increase electricity sales in all markets, as proposed by Hydro-Québec, does not conform to the principle of sustainable development as endorsed by the Québec government;

- It does not provide adequate information to assess the profitability of the proposed electricity exports, nor are data provided to support the assertion that 40 TWh of new generating capacity can be developed for under 3¢ a kilowatthour;

We therefore propose that the Strategic Plan be modified in the following ways:

- that all elements other than those required by Order-in-Council 964-97, and in particular all unsupported quantitative data, should be removed from the Plan and submitted for review to a competent body, whether it be the Régie de l'énergie or other bodies, according to their enabling legislation;

- that the Plan be modified to include full analysis of its environmental and social implications, as required by Order-in-Council 964-97;

- that the proposal to build new generating stations in order to serve the export market should be withdrawn; and

- that changes be made in the Strategic Plan to recognize that any form of partnership with Native peoples must first be reviewed and agreed to on a "nation-to-nation" basis; and

- that Hydro-Québec should commit itself to withdraw from any foreign projects which are not supported by the host communities, and should make periodic reports to the National Assembly demonstrating its respect of this commitment.

In addition, the following elements should be added to the Strategic Plan:

- that Hydro-Québec should make a major priority of the reliability of its transmission system and the safety of its generating stations. In the current context, the provisions of the Strategic Plan relating to the Hydro-Québec's commitment

to lobby the NPCC and the NERC to *reduce* their reliability criteria should be removed;

- that Hydro-Québec should make a commitment to maintain a long-term monitoring program to track the environmental impacts of its major installations, including a full environmental audit of the La Grande project; and

- that Hydro-Québec should ensure that there is public input into the performance standards it proposes as a basis for meeting ISO 14001 standards and for participating in the related Canadian Electrical Association program referred to in the Plan.

* * *